

LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000

Sommaire

Dans la dernière décennie du 20^e siècle, les pensions gouvernementales étaient devenues une réussite canadienne. Depuis leur création, un très grand nombre d'aînés ne vivaient plus dans la pauvreté. La proportion de personnes âgées à faible revenu a nettement diminué aux cours des quinze dernières années, car elle est passée de 34 p. 100 en 1980 à 19 p. 100 en 1997.

Toutefois, l'incertitude au sujet de la viabilité des pensions gouvernementales au Canada est devenue une question politique importante dans les années 90. L'espérance de vie augmentait et les aînés représentaient une part plus importante de la population. En même temps, le nombre de travailleurs cotisant au Régime de pensions du Canada (RPC) diminuait. De nombreuses personnes craignaient que les pensions n'existent plus pour elles lorsqu'elles prendraient leur retraite.

En réponse à cette préoccupation grandissante, le gouvernement du Canada et les provinces ont convenu d'apporter des changements au RPC en 1998 :

- Les taux de cotisation du Régime de pensions du Canada ont été accrus.
- L'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada¹ a été établi afin d'investir les fonds qui ne sont pas requis immédiatement pour les prestations.
- L'administration et le calcul des prestations ont été modifiés.

Ces changements ont donné une solide assise financière au RPC. Malgré la population vieillissante, l'actuaire en chef a confirmé que la Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada continueraient d'être disponibles pour les générations à venir. Les pensions gouvernementales étaient bien établies.

¹ **Office d'investissement du Régime de pensions du Canada :**

L'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada exerce ses activités de façon distincte du gouvernement. Il reçoit les fonds dont le RPC n'a pas besoin tout de suite pour payer les pensions et les investit dans le marché des actions.

Pour obtenir de plus amples renseignements sur l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada, visitez son site Web à l'adresse <http://www.cppib.ca/>

LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000

Sommaire du chercheur

La viabilité financière du Régime de pensions du Canada et du Programme de la sécurité de la vieillesse était le grand enjeu des années 90. Au cours de la dernière décennie du 20^e siècle, un nombre moindre de personnes âgées comptait parmi les pauvres, en grande partie, à cause des régimes de pensions gouvernementales du Canada. Toutefois, la proportion de personnes âgées dans la population totale augmentait parallèlement, à mesure que l'espérance de vie s'accroissait et que les normes de santé s'amélioraient. Une vie plus longue et en meilleure santé pour les Canadiens était une raison de célébrer, mais elle signifiait également que les années de retraite s'allongeaient et continueraient de le faire à l'avenir. Plus les personnes vivaient longtemps, plus elles auraient besoin d'un revenu.

La dette fédérale nette du Canada avait augmenté pratiquement continuellement depuis le milieu des années 70. Elle est passée de 34 milliards \$ en 1975, soit environ 20 p. 100 du produit intérieur brut, à un total de 583 milliards \$ en 1996-1997, soit environ 70 p. 100 du produit intérieur brut. En raison de cette dette élevée, la santé financière du Canada était extrêmement vulnérable aux chocs économiques, comme l'augmentation des taux d'intérêts ou un ralentissement économique.

Toutefois, au milieu des années 90, des réductions drastiques des dépenses et une économie en plein essor ont arrêté la croissance du déficit annuel. Pour la première fois depuis 1969-1970, il y a eu un excédent budgétaire de 3,5 milliards \$ au cours de l'exercice 1997-1998.

Le vieillissement de l'immense génération du baby-boom était également préoccupant. Ce groupe exercerait des pressions considérables sur un système de pensions gouvernementales déjà touché par le nombre décroissant de contribuables employés et de cotisants par rapport à la taille de la population qui devenait admissible aux prestations. En 1966, à la création du Régime de pensions du Canada, il y avait sept travailleurs pour chaque retraité au Canada. En 2000, ce ratio était de cinq à un et, selon les prévisions, il sera de trois à un en 2040.

Dans les années 90, le système de pensions du pays était financièrement viable, mais, après des consultations publiques élargies, les gouvernements fédéral et provinciaux ont entrepris un certain nombre de réformes pour s'assurer qu'il seraient en mesure de répondre aux demandes croissantes des années à venir. Les changements les plus importants concernaient les dispositions de financement du Régime de pensions du Canada et le changement de la méthode de calcul de certaines prestations.

LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000

En 1998, une nouvelle orientation a été prise, qui augmenterait plus rapidement que prévu les taux de cotisation au Régime de pensions du Canada et mettrait en oeuvre divers ajustements aux prestations visant à limiter la croissance future des coûts de prestations. Parallèlement, un Office d'investissement du Régime de pensions du Canada fut établi afin de diversifier le placement des fonds du Régime et d'optimiser les fonds qui seraient disponibles pour payer les prestations futures.

Dans le cadre d'une réforme majeure proposée au Programme de la sécurité de la vieillesse en 1996, le programme de la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti auraient été remplacés par une prestation unique ciblée sur les plus démunis et réduisant le montant des prestations versées à certains pensionnés à revenu élevé. La Prestation aux aîné(e)s, comme cette nouvelle prestation devait s'appeler, s'est heurtée à une vive opposition. De toute façon, en 1998, cette mesure motivée par les coûts est apparue moins urgente en raison de l'amélioration de la situation financière. Elle n'a jamais été mise en oeuvre; toutefois, d'autres initiatives plus modestes ont été entreprises.

En 1996, les prestations de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada versées aux personnes âgées vivant à l'étranger ont été assujetties à un impôt de récupération. Pour la première fois également, la récupération fiscale des prestations de la Sécurité de la vieillesse versées aux personnes à revenu élevé a été étendue aux personnes vivant à l'étranger. Une initiative de modernisation a constitué un autre changement important aux programmes de pension. En 2000, l'égalité de traitement devant la loi, y compris celles visant les pensions, a été étendue aux couples de même sexe. Les membres de couples de même sexe ont été inclus dans la définition des conjoints de fait et ont eu les mêmes obligations et droits aux prestations en vertu des programmes du Régime de pensions du Canada et de la Sécurité de la vieillesse.

En outre, des modifications mineures ont été apportées à la *Loi sur la sécurité de la vieillesse* afin de prévoir une nouvelle méthode de détermination de l'admissibilité aux prestations du Supplément de revenu garanti et de l'Allocation, et de calcul du montant de celles-ci, payables aux personnes qui n'avaient pas vécu au Canada pendant au moins 10 ans après leur 18^e anniversaire.

Le gouvernement était convaincu que les réformes apportées dans les années 90 assureraient la viabilité à long terme des régimes de pensions gouvernementales et la disponibilité des prestations aux futurs retraités. Néanmoins, il a insisté sur l'importance permanente de l'épargne

LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES

1990-2000

privée en vue de la retraite, comme les économies, les placements et les régimes enregistrés d'épargne-retraite. C'était particulièrement important, compte tenu des « réductions » des effectifs qui avaient eu lieu au cours de cette décennie et du nombre croissant de travailleurs à contrat, à temps partiel et indépendants qui n'avaient pas toujours des prestations de pension d'employeur. Parallèlement, ces changements dans les tendances d'emploi ont rendu difficile l'épargne en vue de la retraite pour de nombreux Canadiens et ont accru l'importance du Régime de pensions du Canada et de la Sécurité de la vieillesse.

Vie quotidienne

Comme le changement de paradigme 100 ans plus tôt, qui a marqué le départ de l'ère agricole, la dernière décennie du 20^e siècle a fait passer la grande majorité de la population mondiale d'une existence industrielle à l'ère du savoir et de la technologie à grande vitesse.

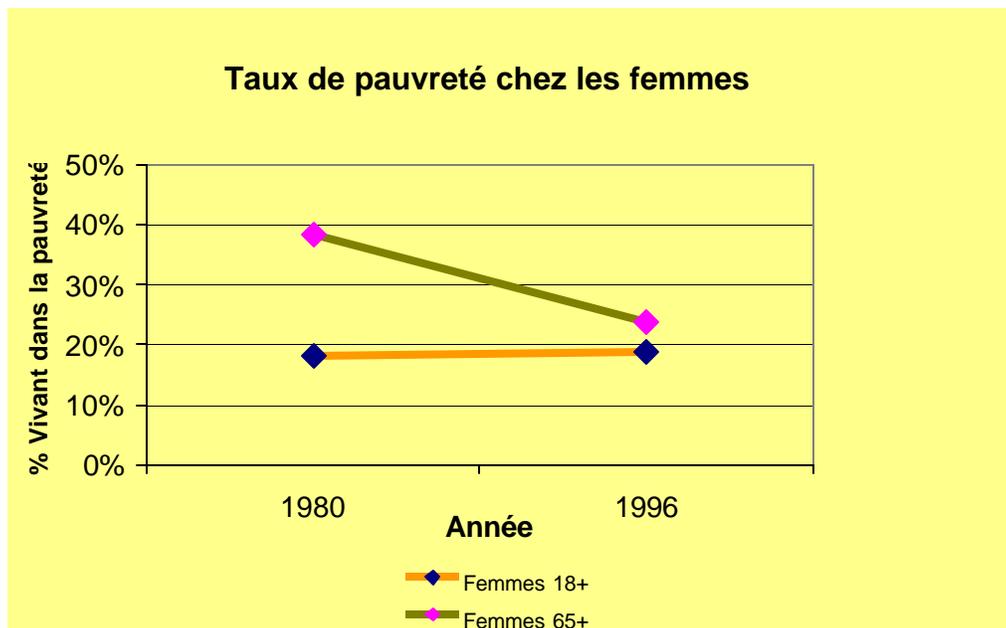
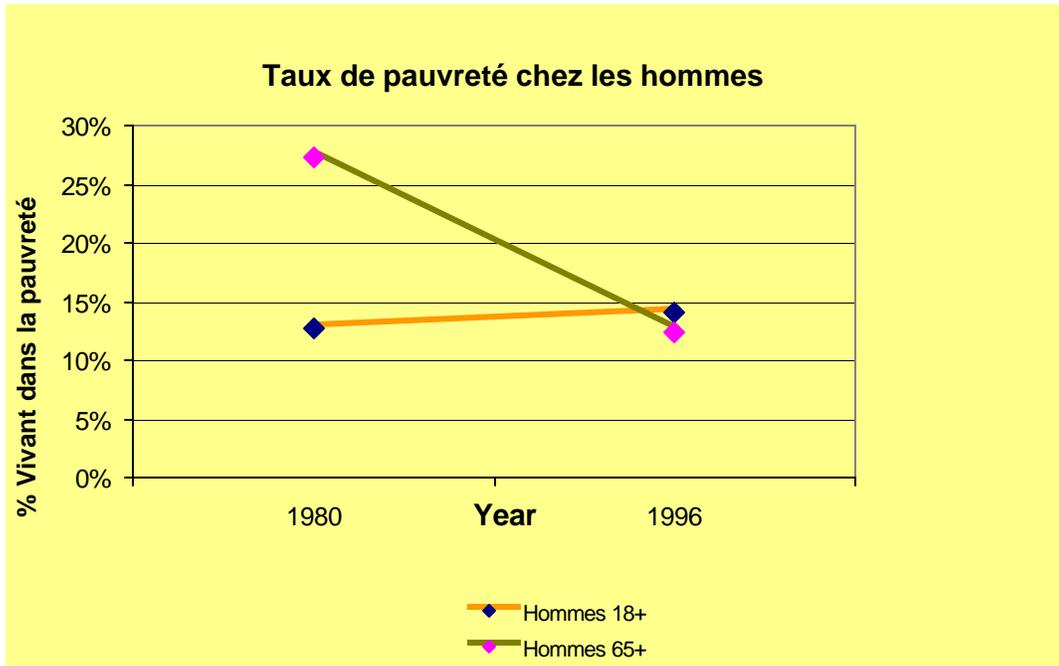
La dépendance croissante des communications satellites, du courrier électronique, de la câblodiffusion et de l'Internet a concrétisé le « village planétaire » de Marshall McLuhan. Un tel changement majeur dans les affaires, le mode de vie et la réflexion s'accompagnait également de risques élevés, comme nous l'avons constaté en 1999 avec la crainte non concrétisée d'une panne mondiale des systèmes informatiques au tournant du siècle.

La récession du début des années 90 a eu de nombreux effets graves et à long terme sur l'économie canadienne. Un des plus importants de ces effets était l'émergence d'un nouveau niveau de détresse sociale, appelée la « nouvelle pauvreté ». Les niveaux de pauvreté parmi les familles et les enfants, en particulier, parmi les familles monoparentales, ont augmenté depuis le début de la récession, malgré les nombreux programmes sociaux existants.

L'expérience des personnes âgées du Canada tout au long des années 90 a constitué une exception notable à cette résurgence contemporaine de la pauvreté. En moyenne, le revenu et le niveau de vie des Canadiens âgés ont continué de croître et de s'améliorer. En 1997, 19 p. 100 des personnes âgées du Canada avaient un faible revenu, comparé à 34 p. 100 en 1980.² En se fondant sur les mesures après impôt, le taux de faible revenu parmi les personnes âgées est tombé à 9 p. 100. Ce développement incongru par rapport à la croissance des taux de faible revenu parmi la population entière était en grande partie le résultat de l'expansion du système de pensions gouvernementales du Canada.

² Statistique Canada, *Un portrait des aînés au Canada* (n° 89-519-XPF au Catalogue) (Ottawa, 1999), page 95.

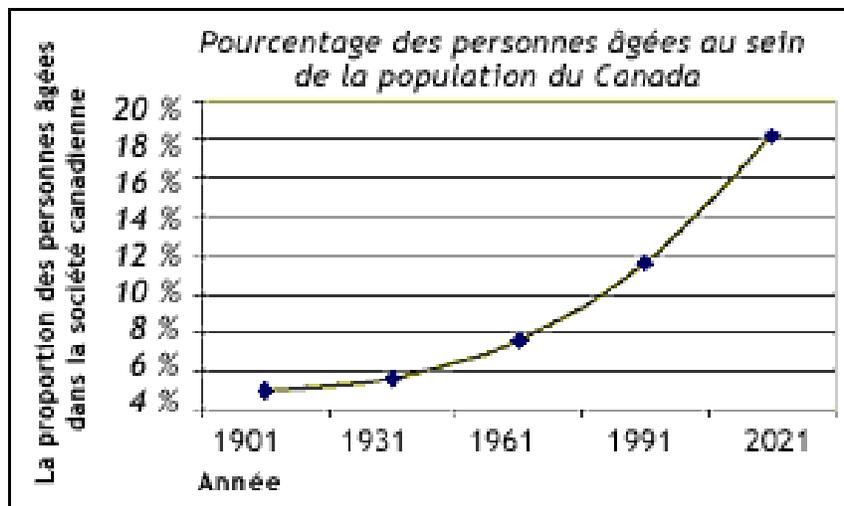
LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000



LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000

L'amélioration rapide de la situation financière des personnes âgées dans la société canadienne a donné lieu à de nombreuses initiatives stratégiques qui ont permis de s'assurer que le système de pensions gouvernementales est suffisamment solide pour financer le nombre croissant de personnes devant prendre leur retraite au cours de la prochaine génération. Malgré ces changements positifs, les recherches ont également laissé supposer que les jeunes Canadiens doivent se concentrer sur leurs stratégies de retraite, s'ils veulent s'assurer que leur revenu de retraite reste comparable à leur revenu pendant leur vie active.

À la fin des années 90, Statistique Canada prévoyait que, d'ici à 2041, 25 p. 100 de la population canadienne serait âgée de 65 ans ou plus. À mesure que les soins de santé s'amélioreraient rapidement, l'on s'attendait à ce que les Canadiens aient une retraite plus longue à l'avenir. En outre, il était devenu de plus en plus difficile pour de nombreuses personnes d'épargner en vue de leur retraite, à mesure que le nombre d'emplois temporaires ou à temps partiel croissait. Ces emplois n'offraient généralement pas d'avantages sociaux aux employés qui, s'ils avaient le revenu disponible nécessaire, devaient économiser de l'argent en vue de leur retraite.



Le nombre ainsi que le pourcentage des personnes âgées au Canada augmente chaque année lorsque les membres les plus âgés du « baby-boom » prennent leur retraite. L'effet que cela aura sur les pensions gouvernementales du Canada sera profond et nécessitera une gestion prudente de la part des programmes de pensions. Dans les années 1990, des ajustements faits aux programmes avaient été conçus pour ce genre de défis.

(*Profile of Canada's Seniors*, Statistics Canada (Ottawa 1995), page 7.)

LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000

Les années 90 ont également été marquées par la mondialisation croissante. Les Canadiens avaient de plus en plus d'opportunités à l'échelle mondiale de mettre à profit des marchés plus importants et de transcender les frontières sociales, politiques et économiques. Le mouvement des personnes et du savoir a dépassé le cadre des frontières nationales pour se faire à l'échelle internationale.

La croissance du nombre de femmes intégrant la population active a été un des changements les plus importants dans la composition de la main-d'œuvre canadienne à la fin du 20^e siècle. Le nombre de femmes au travail entre 45 et 54 ans a augmenté de 41 p. 100 en 1971 à 72 p. 100 en 1999. L'on s'attendait à ce que ce changement aide à atténuer l'incidence financière de la croissance de la proportion de personnes âgées dans la société canadienne, et ce, parce que, à mesure qu'un nombre croissant de femmes intégrait la population active, le pourcentage de Canadiens employés augmenterait par rapport au pourcentage croissant de personnes à la retraite.

Le rapport entre le nombre de retraités et le nombre de personnes employées – le ratio de dépendance – sert à calculer l'incidence financière du vieillissement de la population canadienne. Il convient de remarquer que le ratio de dépendance du Canada après la Seconde Guerre mondiale, y compris les enfants et les personnes âgées comme personnes à charge, était considérablement plus élevé que le chiffre prévu en 2040.

L'évolution du rôle des femmes dans la société canadienne a remis en question de nombreuses notions traditionnelles concernant la famille. À la fin des années 90, le concept même de ce que constituait une famille a été repensé. Les homosexuels sont devenus plus actifs et ont adopté un franc-parler afin d'essayer d'obtenir un plus vaste éventail de droits légaux. Tout au long des années 90, la question de l'extension des droits conjugaux des conjoints de fait de sexe opposé aux couples de même sexe est devenue un important enjeu politique.

Il est intéressant de noter que, contrairement à l'âge et à l'invalidité mentale et physique, l'orientation sexuelle n'était pas mentionnée dans les droits à l'égalité énoncés dans l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Cependant, depuis 1985, année où l'article 15 est entré en vigueur, un certain nombre de décisions de la Cour suprême du Canada a établi que les autres groupes minoritaires victimes de discrimination par le passé jouissaient également de la protection de l'article 15. Ainsi, la protection contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle a été ajoutée aux droits à l'égalité des Canadiens pour des motifs analogues, malgré le fait qu'elle n'était pas explicitement mentionnée dans la *Charte canadienne des droits et libertés*.

LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES

1990-2000

Ce développement a été renforcé en 1996 lorsque la *Loi canadienne des droits de la personne* a été modifiée pour inclure, dans ses articles, l'exemption de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. En 2000, le gouvernement fédéral a reconnu cette modification en étendant aux couples de même sexe les droits et obligations dont jouissaient auparavant uniquement les conjoints de fait de sexe opposé. Cette initiative a eu des conséquences importantes pour le système de pensions gouvernementales du Canada. Les conjoints de même sexe ont obtenu les mêmes droits et obligations que les conjoints de fait de sexe opposé le 31 juillet 2000.

La politique

Tout au long des années 90, le gouvernement du Canada a été confronté à un grand nombre de pressions différentes exercées par un vaste éventail de groupes répondant aux développements sociaux, économiques et politiques de la décennie. Ces pressions ont constitué le contexte au sein duquel le gouvernement s'est attaqué à la question de la réforme des pensions et ont influencé les actions du gouvernement dans ce domaine.

Au début des années 90, l'incertitude quant à la viabilité financière du système de pensions gouvernementales du Canada est devenue un enjeu politique de taille. Une récession économique profonde a aussi eu lieu à la même époque. À mesure que les entreprises étaient forcées de fermer leurs portes ou de licencier des employés, ce qui a poussé de nombreuses personnes au chômage, les recettes fiscales du gouvernement fédéral ont baissé. En même temps, il était de plus en plus difficile d'assurer le service de la dette fédérale en raison des taux d'intérêt élevés. Cela a poussé les gouvernements fédéral et provinciaux à réduire leurs dépenses et à maîtriser leurs déficits. Les pouvoirs du gouvernement fédéral de lancer de nouveaux programmes et d'améliorer les programmes existants étaient donc gravement restreints, et de nombreuses réductions des dépenses ont été effectuées.

Parallèlement, le vieillissement de la société canadienne a contribué à l'expansion et à la force de centaines d'organisations de personnes âgées. Tout au long des années 90, ces organisations ont suivi étroitement les modifications de la politique relative aux pensions gouvernementales. Elles sont devenues de plus en plus actives dans la promotion des intérêts des personnes âgées du Canada en exerçant des pressions sur le gouvernement, en prenant part à des consultations sur les initiatives stratégiques et en aidant à augmenter la sensibilisation du public aux questions touchant les personnes âgées.

LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000

Parmi les groupes les plus importants, mentionnons la Fédération Nationale des Retraités et Citoyens Âgés (FNRC), l'Association canadienne des individus retraités (ACIR) et l'Association québécoise pour la défense des droits des retraités et des préretraités (AQDR). Ces organisations, de concert avec divers groupes de réflexion, ont joué un rôle très important dans la défense des pensions gouvernementales du Canada au cours des difficultés économiques des années 90.

En réponse à ces pressions, le gouvernement fédéral a apporté quelques modifications importantes à divers volets du réseau de sécurité sociale du Canada. Les changements apportés aux pensions gouvernementales visaient à maintenir les programmes pour l'avenir sans engager de nouveaux coûts indûment élevés.

En 1996, confronté à des difficultés économiques, un nouveau programme, appelé la Prestation aux aîné(e)s, a été proposé afin de remplacer la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti. Cette prestation devait être plus équitable que les programmes en vigueur, car les prestations des personnes à revenu élevé seraient réduites plus rapidement. Toutefois, comme l'économie et la situation financière du gouvernement se sont redressées, la proposition n'a pas été mise en oeuvre.

Pour aider à s'assurer que le Régime de pensions du Canada dispose de suffisamment de fonds pour verser les pensions aux générations futures, quatre modifications ont été apportées, qui sont entrées en vigueur en 1998 :

- augmenter les taux de cotisation des employeurs et des employés;
- limiter modestement les coûts futurs de certains genres de prestations;
- mettre en place une nouvelle stratégie de placement;
- renforcer la structure de régie et de responsabilité du Régime.

Parallèlement, le Parlement fédéral, avec l'approbation des provinces, a promulgué la *Loi sur l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada*. Il était convenu de mieux utiliser l'excédent du Régime de pensions du Canada, qui était prêté aux gouvernements provinciaux, afin d'augmenter les rendements. Les provinces ont accepté ce changement et on leur a offert l'option de renouveler les prêts existants.

LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000

L'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada fonctionne en toute indépendance par rapport au gouvernement. Il a pour objet d'accélérer le passage du Régime de pensions du Canada à un régime de retraite partiellement capitalisé en plaçant une partie de son excédent dans le marché des actions. Le *Dix-septième rapport actuariel sur le RPC*, déposé devant le Parlement en décembre 1998, a confirmé que le taux de cotisation combiné employeur-employé de 9,9 p. 100 (qui sera atteint en 2003) suffira à financer le Régime de pensions du Canada, à mesure qu'un nombre croissant de Canadiens atteint l'âge de la retraite.

Événements mondiaux

Dans les années 90, nombre de problèmes relatifs aux pensions gouvernementales auxquels le Canada était confronté sont également devenus des domaines importants de réforme stratégique dans le monde entier. Les pays occidentaux, en particulier, ont commencé à réviser leurs politiques relatives aux pensions gouvernementales pour que leurs programmes soient financièrement viables.

Les régimes de pensions gouvernementales de la plupart des pays d'Europe versent des prestations plus élevées, mais ils les offrent à un plus faible nombre de cotisants, comparativement au système de pensions gouvernementales du Canada. Les travailleurs européens prennent leur retraite plus tôt, en moyenne, et leurs prestations de pension, en particulier, celles des personnes à revenu élevé, se rapprochent davantage de leurs revenus pendant qu'ils étaient actifs. Dans bien des pays, les pensions gouvernementales comptent pour une proportion bien plus élevée du revenu des retraités. Parallèlement, les retenues salariales nécessaires pour financer les programmes européens sont souvent plus élevées que celles en vigueur au Canada.

Dans les années 90, toutefois, on a considéré que l'avenir des systèmes complets de pensions gouvernementales de l'Europe était menacé par le vieillissement de la population. Les projections faites dans les années 90 laissaient supposer que, d'ici à 2025, près d'un tiers des Européens serait des personnes âgées. En comparaison, les estimations canadiennes indiquent que, d'ici à 2041, le pourcentage de Canadiens âgés de 65 ans et plus atteindrait un sommet de 25 p. 100.

Pendant que ces pays s'efforçaient d'assurer la survie de leurs programmes nationaux de pensions gouvernementales, la mondialisation croissante de nombreux secteurs commerciaux

LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000

tout au long des années 90 a ajouté une dynamique nouvelle à la question des pensions gouvernementales. Alors que les pays cherchaient à faire concurrence sur la scène internationale, certains analystes considéraient que les programmes de sécurité sociale, comme les pensions freinaient inutilement la croissance économique et la capacité de concurrence, par suite de l'imposition excessive. Beaucoup de gouvernements nationaux ont donc commencé à étudier de nouveaux moyens de maintenir les pensions gouvernementales sans augmenter grandement leur coût.

Un certain nombre de pays ont mis en oeuvre des réformes des pensions en réponse à ces pressions et quelques nouvelles idées intéressantes ont été mises à l'essai. Par exemple, en France, pays où seules les pensions gouvernementales sont légalement autorisées, le nombre d'années de cotisation des personnes à leur régime de pensions a été rallongé au cours des années 90. Cette période cotisable plus longue a aidé à soutenir le fonds de pension. Par contraste, aux États-Unis, l'âge de l'admissibilité aux pensions du système de sécurité sociale américain a été progressivement relevé, de sorte que, en 2027, les prestations commenceront à être versées à 67 ans au lieu de 65 ans.

Des changements plus fondamentaux dans d'autres pays ont également attiré l'attention internationale au cours des années 90. L'adoption, au Chili, d'un système d'assurance vieillesse et invalidité privé obligatoire au début des années 80 a été particulièrement intéressante. Ce système coûte très peu au gouvernement chilien, car il est administré par des sociétés privées de gestion de fonds de pension et les cotisations sont intégralement versées par les travailleurs. Les critiques font valoir, toutefois, que la dépendance exagérée du rendement des placements peut introduire des risques dans un tel régime. En outre, les frais d'administration se sont révélés très élevés.

En réponse à ces pressions, le gouvernement du Canada a participé à un certain nombre de projets internationaux conçus pour améliorer les pensions gouvernementales du Canada et favoriser l'amélioration de la sécurité sociale sur la scène internationale.

La signature d'accords internationaux de sécurité sociale entre le Canada et d'autres pays, qui a commencé en 1977, continue d'être une activité importante entreprise par le gouvernement fédéral.

En 1998, grâce à l'effet conjugué des accords internationaux et des autres pensions touchées par les personnes résidant à l'étranger, le Canada versait des prestations annuelles d'environ

LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000

355 millions \$ aux bénéficiaires dans d'autres pays et recevait 1,6 milliard \$ en prestations de pension de pays étrangers.

En juin 2000, le Canada avait conclu 42 accords, dont 38 étaient déjà en vigueur. Cinq autres pays intéressés avaient entamé des négociations avec le Canada.

Le Canada a également continué de participer à de nombreux événements et organisations internationaux afin d'encourager le développement des pensions gouvernementales dans le monde entier, notamment l'Association internationale de sécurité sociale, la Conférence interaméricaine de sécurité sociale, le Conseil de l'Europe, l'Organisation internationale du travail, les Nations Unies et Réhabilitation Internationale.

De nombreuses conférences internationales auxquelles le Canada a participé se sont penchées sur le problème de la viabilité financière des pensions gouvernementales à mesure que les populations du monde entier vieillissent rapidement au début du 21^e siècle. En décembre 1997, l'Organisation internationale du travail et l'Association internationale de sécurité sociale, avec la participation de la Banque mondiale, ont organisé une conférence sur la réforme des pensions. Cette conférence a été suivie en 1998 par une réunion de l'Association internationale de sécurité sociale, à Stockholm, appelée, « L'avenir de la sécurité sociale », à laquelle la question de défrayer les coûts des programmes de pensions gouvernementales malgré la baisse des recettes fiscales a été examinée. L'année 1999 a été désignée l'Année internationale des personnes âgées par les Nations Unies, une mesure qui a souligné encore plus l'importance du vieillissement de la population dans le monde entier.

Plusieurs caractéristiques uniques du système de pensions gouvernementales du Canada ont suscité un intérêt international particulier à la fin des années 90. On considérait que, le fait que le système canadien consiste en plusieurs paliers financés à partir de sources différentes (notamment la Sécurité de la vieillesse, le Supplément de revenu garanti, le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec, les régimes de pensions d'employeur ouvrant droit à une aide fiscale et l'épargne privée), l'ensemble du système était protégé contre les fluctuations économiques. En outre, l'incidence globale des pensions gouvernementales du Canada était bien plus équitable que celles de la plupart des autres pays industrialisés.

LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000

Les gens influents

Au cours des années 90, il y a eu une expansion et un regroupement de centaines d'organisations de personnes âgées dans tout le Canada. À mesure que le nombre de membres dans ces organisations croissait, elles sont devenues une force politique de plus en plus puissante.

L'Association canadienne des individus retraités (ACIR), une organisation sans but lucratif comptant près de 400 000 membres, était une d'entre elles. **Murray et Lillian Morgenthau**, qui continuent d'être le directeur exécutif et la présidente, respectivement, ont créé l'ACIR en 1984.

Lillian Morgenthau rencontre sans cesse des politiciens afin de remplir le mandat de l'ACIR, qui consiste à « promouvoir efficacement les droits et la qualité de la vie des Canadiens âgés » (Association canadienne des individus retraités 2001, www.50plus.com). Parmi les autres enjeux, elle préconisait l'établissement d'un groupe d'experts en placement pour gérer les fonds du Régime de pensions du Canada, ce qui s'est concrétisé en 1997 avec la création de l'Office d'investissement du Régime de pensions du Canada. Morgenthau explique sa philosophie sur l'influence des Canadiens âgés en ces termes :

[Traduction]

*« L'union fait la force. Oui, c'est un vieil adage, mais un adage que l'ACIR prend très au sérieux. Grâce au grand nombre de membres, l'ACIR peut attirer l'attention des décideurs politiques importants sur tout le territoire. »*³

Paul Martin (né en 1938) est le député libéral au Parlement représentant la circonscription de LaSalle-Émard, au Québec, depuis 1988. Il est devenu ministre des Finances en novembre 1993. À titre de ministre fédéral des Finances, il détient de vastes pouvoirs sur la politique financière de la nation. Il exerce également une influence directe sur la gestion stratégique du Régime de pensions du Canada et du Programme de la sécurité de la vieillesse.

³ Association canadienne des individus retraités 2001, www.50plus.com.

LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000

Au milieu des années 90, la dette publique et le déficit annuel du Canada ont atteint un sommet de 583 milliards \$ et de 42 milliards \$, respectivement. Parallèlement, des préoccupations croissantes sont apparues concernant la viabilité financière du système de pensions gouvernementales.

En tant que ministre des Finances au cours de cette période, Paul Martin a contribué à éliminer le déficit annuel, à accumuler un excédent et à commencer à rembourser la dette nationale. Il a également été une figure essentielle, de concert avec ses homologues provinciaux, de l'élaboration des modifications apportées en 1998 au financement du Régime de pensions du Canada afin de le préserver pour les générations futures.

« Les données actuelles indiquent que les modifications que nous avons apportées il y a deux ans suffiront pour assurer la viabilité financière du RPC. Les Canadiens peuvent tenir pour certain que le RPC continuera de verser les pensions de retraite et les autres prestations du RPC dont ils dépendent. »
(Communiqué de presse du ministère des Finances du Canada, *Examen fédéral-provincial du Régime de pensions du Canada* (Ottawa, le 9 décembre 1999).)

Ce que les Canadiens ont reçu

Le système de revenu de retraite que les Canadiens ont connu dans les années 90 résulte d'initiatives prises pendant la plus grande partie du siècle. De l'introduction hésitante de la pension de vieillesse en 1927, à la première pension universelle en 1952, jusqu'à la création du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec dans les années 60 et à l'expansion et aux réformes des années 70 et 80, le pays a progressivement édifié une structure de pensions gouvernementales qui a grandement amélioré la qualité de la vie des personnes âgées. La nature essentielle de cette structure est demeurée intacte dans les années 90, mais elle subissait les pressions exercées par le vieillissement de la population et l'endettement du gouvernement fédéral. Au cours de cette période, les initiatives étaient axées sur le défi que représentent l'accessibilité et la viabilité financière.

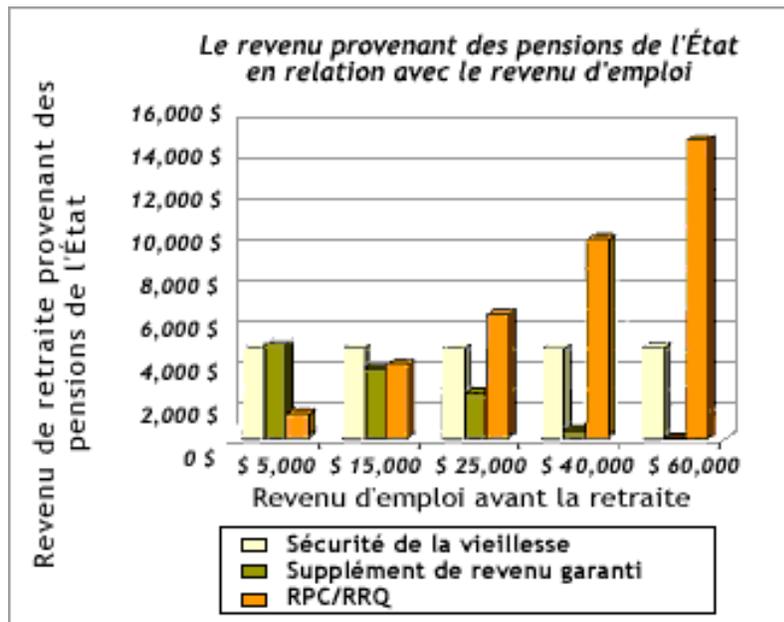
LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000

Le Programme de la sécurité de la vieillesse continuait de former le premier palier du système de revenu de retraite du Canada. La pension de base de la Sécurité de la vieillesse, qui était disponible à tous les Canadiens de 65 ans et plus qui remplissaient les conditions de résidence, était indexée trimestriellement afin d'offrir une protection contre l'inflation. Les personnes qui ne remplissaient pas les conditions de résidence en vue d'une pension intégrale pouvaient recevoir des prestations partielles. Toutefois, les pensionnés dont le revenu net était supérieur à 53 960 \$ en 2000 devaient rembourser une partie ou l'intégralité de leur pension de base de la Sécurité de la vieillesse par le système fiscal. En 2000, l'intégralité des prestations versées aux pensionnés ayant un revenu net de 87 025 \$ était retenue. Cette « récupération fiscale » touchait environ 5 p. 100 des prestataires.

Les pensions de la Sécurité de la vieillesse étaient augmentées au moyen d'un Supplément de revenu garanti versé aux pensionnés de la Sécurité de la vieillesse à faible revenu. Trente-sept pour cent des pensionnés de la Sécurité de la vieillesse recevaient ce supplément, soit environ 1,4 million de personnes par mois au début de 2000. Une Allocation était offerte aux conjoints âgés de 60 à 64 ans de bénéficiaires du Supplément de revenu garanti. Une Allocation était également versée à tout survivant de 60 à 64 ans qui y était admissible en remplissant les conditions de revenu et de résidence. En 1999, des prestations de la Sécurité de la vieillesse étaient versées à 3,7 millions de Canadiens, au coût d'environ 24 milliards \$. Les femmes représentaient 57,4 p. 100 des bénéficiaires.

Le deuxième palier de la structure de revenu de retraite se composait du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec. Ces ensembles de prestations contributives et liées au revenu assuraient une mesure de protection aux cotisants et à leurs familles contre la perte de revenu en cas de retraite, d'invalidité ou de décès. Jusqu'à 1987, les pensions de retraite commençaient à être versées à 65 ans et s'élevaient à 25 p. 100 des gains moyens ouvrant droit à pension du cotisant au cours de sa période de cotisation. Toutefois, les dispositions de retraite souple introduites en 1987 permettaient de prendre sa retraite n'importe quand après l'âge de 60 ans, les prestations étant ajustées en conséquence.

LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000



À partir des années 1990, le revenu de retraite disponible à travers les pensions gouvernementales du Canada a fourni aux personnes âgées un montant équivalent à une grande partie de leur revenu d'emploi avant leur retraite. Il est important de savoir quel montant du revenu de la préretraite sera remplacé dans la retraite afin de planifier celle-ci efficacement. (G. Schellenberg, *The Road to Retirement: Demographic and Economic Changes in the 90s*. (Centre for International Statistics (Ottawa, 1994), page 17)

De la fin des années quatre-vingt au début des années quatre-vingt-dix, le nombre de demandes de prestations d'invalidité présentées au Programme de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada a considérablement augmenté. Le nombre de cas et les dépenses ont également augmenté. Une brève enquête de l'expérience des programmes de prestations de maladie de longue durée et d'invalidité dans d'autres pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques révèle que le Canada n'était pas le seul pays confronté à une augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité à la fin des années quatre-vingt, une période de récession économique.

À partir de 1985, le nombre de personnes présentant une demande de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada a considérablement augmenté au cours de la décennie. Le nombre de demande a grimpé de 78 p. 100 en cinq ans, passant de 61 303 en 1988-1989 à 109 001 en 1993-1994, année où les conditions d'admissibilité ont changé. Toutefois, les modifications législatives n'étaient pas le seul facteur menant à l'augmentation considérable du

LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000

nombre de cas et des coûts. Parmi les autres facteurs importants ayant contribué à la croissance du nombre de cas, mentionnons la meilleure information sur le programme et ses prestations, les efforts redoublés des programmes d'aide sociale provinciaux pour renvoyer les clients au Programme de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada afin de réduire leurs propres coûts, l'évolution des conditions de travail et le licenciement des travailleurs âgés, et le renvoi des clients au Programme de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada par les compagnies d'assurance, qui étaient également confrontées à une augmentation du nombre de demandes de prestations.

Les prestations d'enfant et de conjoint survivant offraient aux familles une assurance estimable contre la perte de revenu à l'invalidité ou au décès d'un cotisant. L'égalité de traitement des hommes et des femmes était enchâssée dans le Régime de pensions du Canada, tout comme la reconnaissance des unions de fait. Les femmes avaient fait des percées remarquables au cours des décennies précédentes. Le partage des crédits était désormais obligatoire pour les couples qui divorçaient et disponible sur demande aux époux et conjoints de fait séparés. Les couples de plus de 60 ans qui continuaient de cohabiter avaient l'option de partager leurs prestations du Régime de pensions du Canada. Il y avait également une « clause d'exclusion pour élever des enfants », qui permettait aux parents qui n'avaient pas travaillé pour élever leurs enfants d'exclure les périodes de faible revenu du calcul du montant de leur pension.

Exclus du Régime de pensions du Canada à son entrée en vigueur parce qu'ils ne payaient pas d'impôt sur le revenu et ne disposaient donc pas des moyens normaux de verser des cotisations obligatoires, les Autochtones qui gagnaient leur revenu dans les réserves pouvaient désormais y participer volontairement en effectuant des retenues salariales.

La Sécurité de la vieillesse et le Régime de pensions du Canada étaient tous deux inclus dans les accords internationaux de sécurité sociale que le Canada avait signés avec d'autres pays. Cela permettait à une personne qui avait vécu et travaillé dans un autre pays d'être admissible aux prestations de sécurité sociale de ce pays ou du Canada. Une personne était admissible à ces prestations si elle avait vécu et travaillé dans un pays qui avait conclu un accord réciproque de sécurité sociale avec le Canada et en accumulant des crédits dans le régime de sécurité sociale de ce pays. En juillet 2000, 38 accords de ce genre étaient en vigueur, d'autres devant être signés.

LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000

Le Régime de pensions du Canada a fait l'objet du changement le plus important au cours des années 90. En 1998, les préoccupations quant à la disponibilité des fonds en vue de la retraite prochaine de la génération du baby-boom de l'après-guerre a débouché sur des réformes visant à assurer la viabilité financière. La loi mise en oeuvre cette année-là stipulait que les taux de cotisations augmenteraient rapidement à 9,9 p. 100 (parts combinées de l'employeur et de l'employé) des gains ouvrant droit à pension d'ici 2003, et resteraient à ce taux par la suite. Avec l'introduction de ce taux de cotisation stable, le Régime de pensions du Canada aurait suffisamment de réserves pour verser l'équivalent de cinq ans de prestations, comparé à l'équivalent de deux ans de prestations à l'heure actuelle.

Afin d'obtenir un taux de rendement plus élevé, le placement des cotisations au Régime de pensions du Canada serait plus diversifié. En vertu de la politique précédente, les fonds du Régime de pensions du Canada étaient placés uniquement dans des titres provinciaux et fédéraux essentiellement sans risque. En vertu de la nouvelle politique, ces fonds peuvent également être placés dans le marché des actions. Un Office d'investissement du Régime de pensions du Canada, qui doit rendre des comptes aux Canadiens et est indépendant du gouvernement et du Régime proprement dit, a été établi pour effectuer ces placements.

Lors du calcul des prestations de retraite, l'on se fonde sur les gains maximums des cinq dernières années, au lieu des trois dernières années, pour calculer les gains moyens ouvrant droit à la pension de toute une vie. Afin d'accroître le nombre de cotisants au Régime de pensions du Canada et d'augmenter les recettes du Régime à un taux de cotisation donné, l'exemption de base de l'année a été maintenue à 3 500 \$. En 2000, l'exemption de base de l'année était de 3 500 \$. Le maximum des gains annuels ouvrant droit à pension était établi à 37 600 \$. Le taux de cotisation combiné de l'employeur et de l'employé était de 7,8 p. 100 (3,9 p. 100 chacun) sur les gains se trouvant entre ces deux limites. Selon les estimations, il y avait 10,1 millions de cotisants.

La prestation forfaitaire de décès sera maintenue indéfiniment au montant réduit de 2 500 \$, et les conditions d'admissibilité aux prestations d'invalidité sont devenues plus strictes, alors que les bénéficiaires de prestations combinées, comme ceux qui recevaient simultanément une prestation de retraite et une prestation de survivant, ont été assujettis à de nouvelles règles qui pouvaient réduire le montant global des prestations.

LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000

Des initiatives ont également été lancées pour s'attaquer à l'augmentation des coûts du Programme de la sécurité de la vieillesse. En 1996, confronté à une situation financière difficile, le gouvernement fédéral a proposé un changement à l'ensemble de revenu des personnes âgées existant composé de la pension de la Sécurité de la vieillesse et du Supplément de revenu garanti. Il proposait de le remplacer par une prestation mensuelle unique liée au revenu appelée la Prestation aux aîné(e)s. Toutefois, la situation financière s'étant améliorée, ce nouveau programme n'était plus nécessaire.

Le ministre des Finances Paul Martin a résumé le changement des projets du gouvernement dans un communiqué de presse daté du 28 juillet 1998 comme suit :

« Par conséquent, compte tenu des améliorations structurelles du système de pensions gouvernementales et du revirement des perspectives économiques du pays, et par suite de notre engagement à l'égard de la gestion financière saine, le gouvernement annonce aujourd'hui qu'il abandonne la Prestation aux aîné(e)s proposée. Le système de SV/SRG en vigueur sera entièrement maintenu. »⁴

Même si la Prestation aux aîné(e)s n'est jamais entrée en vigueur, d'autres changements ont été apportés au Programme de la sécurité de la vieillesse afin de maîtriser les coûts. En 1996, un impôt des non-résidents a été introduit pour les bénéficiaires de la Sécurité de la vieillesse et du Régime de pensions du Canada habitant à l'étranger. Une retenue d'impôt de 25 p. 100 était imposée aux pensions versées à l'étranger, à moins que les prestataires n'habitent dans un pays qui avait signé une convention fiscale avec le Canada. Dans ce cas, la retenue d'impôt serait moindre, et pouvait même être nulle. Les bénéficiaires à faible revenu pouvaient demander une réduction supplémentaire, s'ils avaient produit une déclaration de revenus de l'année précédente.

⁴ Communiqué de presse du ministère des Finances du Canada, *Déclaration du ministre des Finances sur la Prestation aux aîné(e)s* (Ottawa, le 28 juillet 1998).

LES PENSIONS SUR DE BONNES ASSISES 1990-2000

Une récupération fiscale des prestations de la Sécurité de la vieillesse auprès des non-résidents a également été introduite. Calculée selon les mêmes critères que la récupération fiscale ordinaire, elle devait s'appliquer en plus de l'impôt des non-résidents, les limites relatives aux conventions fiscales étant les mêmes. Pour la première fois, également, la récupération fiscale visant les prestataires à revenu élevé était déduite avant l'envoi du paiement.

La dernière réforme du Régime de pensions du Canada et de la Sécurité de la vieillesse au cours de cette période n'était pas une mesure de réduction des coûts, mais une initiative de modernisation. En 2000, l'égalité de traitement des couples de même sexe a été introduite dans toutes les lois fédérales. Le mot « époux » continuait de s'appliquer aux partenaires d'un mariage légal, mais les membres de couples de même sexe étaient désormais couverts dans la définition des conjoints de fait. Pour tenir compte de ce changement, l'Allocation au conjoint de la Sécurité de la vieillesse a été appelée Allocation, et l'Allocation au conjoint pour veufs et veuves est devenue l'Allocation au survivant. De même, l'admissibilité aux prestations de survivant et à la disposition de partage des crédits du Régime de pensions du Canada était étendue aux couples de même sexe.